

アメリカ合衆国副大統領アル・ゴアの 生態系保全政策について ——絶滅危惧種保全法を中心として——

奥田 郁夫

1 はじめに

アル・ゴアの名前は日本でもよく知られている。ゴアの名を高めたのは1992年に公開された『調和ある地球』*Earth in the Balance*¹⁾という、自身の環境をめぐる思想を展開した著作であった。ゴアは、副大統領に就任する1993年以前から、いわゆる民主党の環境派連邦議会議員として、生態系の保全および地球温暖化の問題を中心に活動をしていた。ゴアはクリントンと組んで政権をめざすことになったが、その経緯をクリントン自身はつぎのように記している。

「アルはひじょうに重要なやり方で、釣り合いをもたらすことができそうだった。彼はわたしが知らないことを知っていた。わたしは、経済、農業、犯罪、福祉、教育および健康保健に関しては十分理解しており、また主要な外交課題についてはよく把握していた。アルは、安全保障、軍備管理、情報技術、エネルギーおよび環境の専門家であった」。

さらに二人の関係について「4月に、彼（ゴア）²⁾が自署された本（*Earth in the Balance* のこと）をくれていた。わたしはそれを読み、多

くを学び、そして彼の主張に賛同した」。そして、熟慮の結果「(1992年) 7月8日にわたしはアルに電話をし、ともに選挙戦を闘ってくれるよう依頼した」³⁾。

選挙で勝利を収めた二人について、Steffoffは「クリントンは彼(ゴア)に、環境、エネルギーおよび新技術を取り扱うすべての政府のプログラムおよび委員会を委ねた」としている⁴⁾。この点に関しては、クリントン自身も「(1993年) 3月中旬に、わたしはアル・ゴアが展開する、詳細な規則を課すことよりも、市場経済にもとづく動機付けを民間部門に与えることによって、環境保護を向上させることに焦点をあてた政府再整備プロジェクト⁵⁾による制度改革の行動について発表した」と記録し、環境関連の諸施策をゴアに委ねていたことを明らかにしている⁶⁾。

以上から、副大統領ゴアと大統領クリントンの間では政府の機能に関して役割分担がなされ、少なくとも環境に関する政策はゴアの職掌であったことが分かる。もちろん、ゴアは副大統領にすぎないので、最終的な決定権限がクリントンにあったことは当然である。しかし、従来、副大統領職は上院の議長を兼務しはするが、大統領に万一のことがない限り、あくまでも名誉職であるにすぎなかった。これに対してゴアは「活動的な副大統領」と呼ぶにふさわしい行動をみせた。

さらに、ゴアと本稿で検討の対象としている生態系の保全政策との関係についてMaloneはつぎのように述べている。「生態系管理の連邦政府の政策は、1993年のホワイトハウスによる『国家の目標達成能力の再検討』⁷⁾によって始まった。この再検討の一環として、副大統領アル・ゴアは生態系の管理を通じて環境を維持しつつ、持続的な経済発展を保障するような方法を採用するよう連邦政府に要請した」⁸⁾。

以上を勘案して、本稿では、ゴアが副大統領に就任した1993年から

の2期8年間を対象として、ゴアの生態系保全政策がどのようなものであったか、また、その結果として何が達成されたのか検討する。その際、ゴアが生態系の保全のために活用した連邦法の一例として、絶滅危惧種保全法 Endangered Species Act (以下、ESA) を検討の対象とした。その他の生態系保全に関する諸法については、稿を改めて論じる。

以下、2では、ゴアの著書『調和ある地球』を中心に、ゴアの生態系保全に関する基本的な姿勢を解説する。3では、ESA を事例として、クリントン政権期におけるその修正 amendments の過程をやや詳細に検討することによって、ゴアがどのように生態系の保全という課題に取り組もうとしたのか、考察する。また、その結果として、ゴアとクリントンが政権の8年間に達成した成果についても簡単にまとめておきたい。

2 アル・ゴアと『調和ある地球』

アル・ゴアにとってその著書『調和ある地球』は、自身の半生を振り返り、その後の進路を自らに指し示す、環境をめぐる思索と理念を表明したものとなっている。この著書を執筆する過程において、ゴアのむすこ Albert が交通事故にあい重傷を負って入院することになってしまった(1989年)。むすこの大きなけがは、こどもたちが、いかにかけがえのない存在であるかを、ゴアに再認識させる機会となったようである。そのようなこどもたちが生きていくに十分健全な「地球」という環境を、自分たち親の世代は保全する義務がある、という趣旨が、この著書には貫かれている。

1) むすこ Albert の交通事故 (1989年 4 月) 以前

アル・ゴア (Albert Gore, Jr.) はテネシー州で1948年 3 月31日に生まれた。『調和ある地球』が出版されたのが1992年であり、この年にゴアは44歳になった。

ゴアはその著書で少年時代に触れ、「環境保護に関してわたしが最初に学んだことは、自分の家族が経営する農場における土壌の流亡をいかに防止するか、であった」としている。ゴアは、農場において肥沃な表層の土壌が流亡する理由を、「農地を貸借に出す地主は、短期的な収益を目的としており、将来のことを考えないため」としている。また、「自分自身の農地を耕作する場合にも、長期的な配慮を欠いた者を相手には、短期的にも競争することは難しい」という。

また、レイチェル・カーソンの『沈黙の春』が1962年に出版されたことに関して、自分の母親がこれを読み「(母は) わたしの姉とわたしに、この本は特別であり、そして重要であると強調した」と記している⁹⁾。

ゴアは1976年には議会下院議員に当選した。1978年には、テネシー州 Toone 近くの農場の家族から、井戸水を飲み病気になった、解決してほしい、という依頼を受けた。その原因は、メンフィスのある企業が投棄した大量の有害物質が井戸水を汚染したためであったことが分かった、という。その後、ラブ・カナル事件に端を発したスーパーファンド法の共同提案などをおこなった¹⁰⁾。

ゴアにとって、以上のような有害化学物質による汚染は「深刻な社会問題ではあったが、地球規模の脅威 (地球温暖化) に比べれば重要性が小さ」かった。地球温暖化の諸課題との出会いは、ゴアの大学時代にあり、当時の教師のひとり (Roger Revelle) が「大気中の二酸化炭素濃度を観測した最初の人物であった」という。そして Revelle は

「国際地球物理学年（1957-58）にその活動の一環として、大気中の二酸化炭素濃度の定期的測定を行う」ことを提案し、実施にいたったそうである。その同僚の C. D. Keeling は、ハワイのマウナ・ロアの頂上で実際の計測を行った。その結果、1960年代の半ばには、観測初期 8 年分のデータが集積され「毎年、二酸化炭素濃度が上昇していること」が確認された。Revelle は、これらの結果から「温室効果 green house effect」によって地球の温暖化が生じる、と説明した¹¹⁾。

以上の Revelle らの研究によって、ゴアは「自然はわれわれ（人類）の存在と無縁であるわけではなく、われわれは根底的なやり方で地球全体の大気組成を実際に変えることができる」ということが分かった、としている。ゴアは議会公聴会などを通じて、地球温暖化の危険性について広く理解を求めようと努力したが、それは報われなかった、という¹²⁾。

2) Albert の交通事故を経験して

以上からも、ゴアにとって地球環境に関わる諸課題は重要な位置を占めていたことが分かる。しかし、それはゴアにとって、政治活動上、最も重要ではあるが当面の論点のひとつである、といった意味合いもないわけではなかったようである。その辺りの事情をゴア自身のことばによって、検証してみたい。

1989年4月、むすこの Albert が野球見物の帰り道、自分自身の目の前で交通事故にあい、数度にわたる手術を必要とするほどの重傷をおった。このときの経緯を述べている箇所、ゴアはつぎのような記述を残している。

「むすこの一命を失いかけた事故が唯一の原因だったとは思わないが、それは「触媒」であった。…（中略）…わたしは大統領選に敗れ

たばかりで、あまつさえ、ちょうど40歳になったばかりであった。わたしは、ある意味では、人生の半ばにしてわたしを探しだし、そしてわたしがもっとも大切だと考えていたものに対するせき立てるような新たな感覚を与えるような、そのような変化に対して脆弱であった」、その結果「このような人生の転機にたって、わたしは現実のありようになすすす落ちつかなくなった」。

そして、以上のことは、たとえば「個人的な面では、広い意味でも狭い意味でも、環境との関係性を再検討することを意味した」し、「仕事の面では、…（中略）…地球環境を修復するために、一層努力すること」を促した。そうした変化のうちでもっとも重要だったことは、政治家としての自分自身の活動が十分ではなかったことへの苛立ちが生じたことだった、としている。そのような思いに急かされるように「…（政治家としての）人気や票数にとらわれることなく…（中略）…より効果的で非妥協的な解決策を提案し、その立法化をめざして懸命に闘う」ことを決意するにいたった。そして、そのような転機に生まれたのが『調和ある地球』であった、と記している。

最後に、地球環境と人類の関係性をめぐるゴアの姿勢を分かりやすく示す部分を引用しておきたい。「…わたしは、わたしのこどもたちに、より価値の低下した地球と先細りの未来を残す、という考えには耐えられない」。

以上の発言は、ゴアの個人的な信条がそのまま政治活動へと拡張されること、そして、著作はそのようなより強化された政治活動の第一歩としての重要性をもっていたことを示している。ゴアの著作の表題『調和ある地球』および副題「生態系と人類の精神（の調和）」は、すなわちゴアが求める究極の目標なのである¹³⁾。

3 生態系保全に向けた「絶滅危惧種保全法」の運用

以上みたように、ゴアにとって地球環境の保全は、みずからのこともたちを含めた人類の未来を保障する必要不可欠の条件なのである。ゴアが、地球温暖化への対策について、今日まで一貫して議会活動を通じて具体化しようとしてきていることは、ゴアのそのような判断をよく示している。さらに地球環境の保全という意味では、生態系の保全のための諸施策もまた、ゴアにとっては同様の重要性をもっている。本稿では、とくに ESA を取り上げ、ゴアの示した、あるべき生態系の保全に向けた努力とは、どのようなものであったか、検討したい。

以下、1) では、1973年に成立した「絶滅危惧種保全法」の概要を説明する。つづいて2) では、ESA の改正で付加された条項「生息地保全計画」(1982) について、3) では、同じく「追加的な法的制限は課さない、という規則」(1994) について、また4) では、同「安全な避難所協定」および「(絶滅危惧) 候補種保全協定」(1999) について、その詳細を分析する。さらに、5) では、クリントン政権8年間の具体的な成果について検討する。

具体的な内容に入る前に、予め指摘しておきたいことがある。それは、1973年に制定された ESA は、当初絶滅危惧種の保全を最優先で計らうべく制定された法律であった、という点である¹⁴⁾。以下にその詳細をみるが、絶滅危惧種の保全を最優先しようとする場合、その種の生息地である土地の「公共的収用」をめぐる摩擦が生じかねない。そのため、実際に種の保全に努力することになる土地所有者は、法律の適用を受けることに慎重にならざるをえない。この摩擦をいかに緩和して、土地所有者のひとびとに ESA に積極的に参加してもらえるよ

うにするのかという制度上の工夫が、以下の「生息地保全計画」であったり、「追加的な法的制限は課さない、という規則」や「安全な避難所協定」などであった¹⁵⁾。以上の4つのESA修正は、いずれも土地所有者の自発的な参加を促進しようとするものであった。自発性にもとづく柔軟性がなぜ必要とされたのか、また、そのような制度上の工夫によって、どのような効果がもたらされたのか、具体的にみてみたい¹⁶⁾。

1) 「絶滅危惧種保全法」 1973

ESAが制定された1973年頃の状況はどのようなものであっただろうか。アメリカ合衆国をみると、1970年1月1日には、ニクソン大統領がNEPA (National Environmental Policy Act) に署名をし、4月には最初のEarth Dayが開催され、また同年EPA (Environmental Protection Agency: 環境保護庁) も発足した。このように、1970年代は、いわば「環境の時代」として明けた。そして、この時期の大きな特徴は、従来州政府などにその多くが任されていた環境規制に、連邦政府が大きく介入するようになった、という点である。

以上のような時代背景のもと、絶滅危惧種の保全に関してはESAによって対応が図られることになった。この当時、環境政策関連の諸法律は「公害」のような現象が発生してから「後追いの」に制定されがちであった。と同時に、当時の環境政策の特徴は、その法律にもとづく規制にともなう費用というものについて、あまり重要視しない傾向があった。ESAも、その例外ではなかった。以下、具体的に、条文に則してみたい。

「局長は、回復計画を策定し実施するに際して、実行可能な限り、その分類学上の等級によらず、その計画によって便益をうることがもっと

もありうる「絶滅危惧種」または「準絶滅危惧種」¹⁷⁾、とくに、建設またはその他の開発プロジェクト、あるいは他の形態の経済活動と利害が対立するか、または対立する可能性がある場合に該当する種に対しては、優先権をあたえるものとする¹⁸⁾。

また、この前段の (b) 項には、
「局長は、本条本項 (a) (3) によって、入手可能な科学上の最良のデータにもとづき、かつ経済的な影響や国家安全保障上の影響およびその他の直接的に関連する影響を考慮し、危機的生息地を指定し、なおそのうえ、その範囲を危機的生息地として指定した後の改訂を行うものとする」¹⁹⁾ とある。

この2つの条文の解釈は容易ではない。科学的な知見については議論の余地は少ないかもしれないが、経済的な影響をどの程度のものと評価するか、などについてはその合意は難しい。したがって、危機的生息地を具体的にどのような地域として、どのような手続きで指定すればよいのか、については議論がありうる²⁰⁾。

また「…局長は、譲渡、寄贈、その他の方法で、そこにある土地、水域、あるいは物権を取得する権限を有する。そして、その権限は、局長が既に有するその他の土地取得に関する権限に追加されるものとする」²¹⁾。

さらに、譲渡などのために必要な資金については、
「本条本項 (a) にもとづく土地、水域、あるいは物権取得の目的には、修正「1965年土地・水域保全基金法」に拠る基金が使用可能である」²²⁾。

以上のように、絶滅危惧種などの保全のために、管理部局の局長が危機的生息地を指定することができ、かつ、その土地などの取得資金は、別途、既存の基金から支出可能である、という枠組が用意された。しかしながら、「危機的生息地」とは何か、その具体的な定義は容易

ではなく、法律の実施主体の裁量に委ねられなければならない部分が残ることになった。

以上のような矛盾を抱えて出発した ESA について、Field はつぎのように指摘している。

「(1970年代の時代を反映して) ESA の言い回しはそれ以前の法律とは大きく異なっていた。ESA は本質的に、その規制にともなう費用がどれほどのものであれ、絶滅危惧種を保全しなければならない、と政府諸機関に指示した」²³⁾。これは、おそらく ESA に対する一般的な見方であろう。

2) 「生息地保全計画」 Habitat Conservation Plan 1982

「生息地保全計画」の必要性について、Nelson はつぎのように説明している。

「絶滅危惧種保全法の第10条は、1973年に施行された当初は、非連邦政府関係者による絶滅危惧種一覧上の種の捕獲²⁴⁾には、きわめて限定的な条件下でしか許可を与えていなかった。これらの許可条項は、たとえば私的な土地所有者が、その活動を注意深く、種の保全と矛盾しないようにしたいと望んだとしても、他のすべての点では法律を遵守している活動によって、絶滅危惧種一覧上の種の偶発的捕獲にいたるような限定的な状況を扱うには柔軟性に欠けていた」²⁵⁾。

ここで「他のすべての点では法律を遵守している活動」とは具体的には、「計画的な開発や森林の伐採およびその他の活動」を意味している。「生息地保全計画」は、このような活動にともなって生じる、絶滅危惧種に対する悪影響を相殺したり、緩和することを目的として立案された²⁶⁾。

同じく Nelson は、「生息地保全計画」提出時に交付される偶発的捕

獲許可証 incidental take permit について、つぎのように記している。

ESA 第10条 (a)(1)(B) にもとづき、「偶発的捕獲許可証は、絶滅危惧種の一覧表を前提として、他のすべての点では法律を遵守している活動を、土地所有者に対して許可するものである」。そして、「この「生息地保全計画」は申請者の申し出た計画または活動と、種の（保全のための）必要性とを調整するものである」²⁷⁾。

この点についてより具体的に、後の『(編年体) 連邦行政命令集』*Federal Register* によってみておきたい。

「以上の結果、議会は1982年の ESA の修正に際し、第10条(a)の条項を追加した。これは、当該部局に対して、他のすべての点では法律を遵守している活動において（絶滅危惧種）一覧表にある種の偶発的捕獲を是認する許可証の発行を認めるものである。その前提には、そのような活動が事前に合意された保全計画（「生息地保全計画」；本文のママ）にもとづいて行われたものであり、かつ「生息地保全計画」の許可証の発行によって種の継続的な存続が危険にさらされない、という条件がある」²⁸⁾。

3) 「追加的な法的制限は課さない、という規則」“No Surprises” rule

1998

以上みたように、1982年の修正においては、捕獲許可証の許可要件が緩和された。この緩和措置に加えて、「私的な土地所有者などが長期的な保全計画を展開することを促進するために、金融関係および計画主体の団体に対して、われわれ（行政担当者）は、偶発的捕獲許可証が計画の全期間にわたって効力を有するであろうことを保証しなければならない。この理由から「生息地保全計画」の手順には、現在では、非連邦政府の土地所有者に対しては「追加的な法的制限は課さな

い、という規則」を適用できるようになっている」²⁹⁾。

絶滅危惧種の生息地をめぐる諸環境は、長期的には変化するものと考えるのが自然である。そのような変化に応じ、実は保全計画にも変更が必要となる。そのような変更後にESAにもとづいたより厳しい制約が生じうるとすれば、そのような保全計画に対して、土地所有者は不安を覚え、計画への参加に二の足を踏む可能性がある。そのため、この条項では、そのような不安を軽減することが目的となった³⁰⁾³¹⁾。

具体的には、

「この保証においては、当該部局（魚類・野生生物局および海洋漁業局）は、許可された者が同意しない限り、「生息地保全計画」に明記された内容以外の、いかなる追加的な責任（土地、水域、あるいは金銭上の代償；原文のママ）も（土地、水域、あるいは他の自然資源の使用に関する；原文のママ）制約も課さない」³²⁾としている。

さらに、もし環境の変化にともなって、追加的な措置が必要になったときには、

「当該部局やその他の連邦政府機関が、自らの財源で、保全計画に含まれている種の保護や保全に追加的な行動をとることを制限したり、妨げたりはしない」³³⁾とし、原則的に「生息地保全計画」に盛り込まれた土地所有者の負担以外は、連邦政府の負担を前提としている。

4) 「安全な避難所協定」 Safe Harbor Agreement および「(絶滅危惧) 候補種保全協定」 Candidate Conservation Agreement 1999

ESAの「安全な避難所協定」および「(絶滅危惧) 候補種保全協定」修正に関する『(編年体) 連邦行政命令集』は、土地所有者のひとびとがESAに対して抱いている不安について、つぎのように解説してい

る。

「多くの土地所有者は、自発的に魚類や野生動物および植物、とくに減少しているもののために、彼らの土地を管理したい、と望んでいる。しかし、それは、彼らの保全の努力の結果に対して、追加的な法的制限をこうむることがなければ、という前提である。」

「とくに、土地所有者は土地利用に関する制限に不安を抱いている。絶滅危惧種が、もし彼らの土地に移動してきて生息地を形成する、あるいは、土地所有者の保全の努力によって、生息数が増加したり分布域が拡大したりすることによって土地利用の制限をこうむるのではないか、あるいは、種が後に準絶滅危惧種あるいは絶滅危惧種に指定されるのではないかと不安なのである」³⁴⁾。

以上のような不安があるため、土地所有者は、有効な生態系への保全活動を躊躇しがちである。このような不安をできるだけ軽減して、より多くの土地所有者に種の保全に参加してもらえるように、というのが以下の2つの協定の趣旨である。

①「安全な避難所協定」

以上3)で取り上げた「追加的な法的制限は課さない、という規則」は、長期的に見た場合、「生息地保全計画」の外的環境が変化しても、土地所有者に対して計画中の遵守事項以上のものは求めない、として「生息地保全計画」への参加者の不安を軽減しようとしている。これに対して、「安全な避難所協定」は、より積極的な意味合いをもつ。

具体的には、「安全な避難所協定」締結後にも、「土地所有者は、合意した生息地改善の方策を実行し、かつ生息地に関する基本的な責任を果たし続ける限り、彼らは開発し、耕作し、農場を営み、あるいはその他、法律遵守にもとづく所有地の活用を行うこ

とができる。たとえそのような（所有地の）使用が、偶発的に絶滅危惧種またはその生息地の喪失をもたらしたとしても、である」。

つまり「…この協定は、絶滅危惧種に悪影響を与えるかもしれない特定の開発やその他のプロジェクトに先だって、積極的に生息地の改善を促進するように構想されている」³⁵⁾。

ただし、「生息地保全計画」と「安全な避難所協定」には共通点もあり、それは両者がともに自発的な協力を前提とした枠組である、ということである。参加への法的な強制力はないため、いかにしてこの枠組に参加してもらえる土地所有者を増やせるか、が重要なのである。

つぎに、具体的な内容について述べる。

まず、この協定によって担保される保証とは何か、という点である。1999年修正では、「もしも追加的な保全および緩和措置が必要だと考えられた場合には、局長は（協定の）許可者に対して追加的な措置を求めることができる。しかしながら、協定が遵守されている限りにおいては、もしありえたとしても追加的な措置は、保全された生息地域内の、かつ影響を受ける特定の種に限定された変更に限られ、可能な限り「安全な避難所協定」の原文の文言を維持しなければならない」³⁶⁾とされている。

「追加的な保全および緩和措置においては、許可者の同意なくして、（さもないとすれば、「安全な避難所協定」の原文のもとでの開発や利用が可能であるところの）土地、水域、または財政上の補償（負担）を求めることはない。また、土地、水域、またはその他の自然資源の利用に関しても同様である」。

「安全な避難所協定」のもうひとつの特徴は、その協定にともなう偶発的捕獲許可証の継承を保証しようとしている点である。この点につ

いても、具体的にみてみよう。

「(協定の) 許可者以外のひとびと certain persons は、本条(b)条項を遵守する限りにおいて、現行許可証の残存期間の間、許可された活動を継続することができる」。

以上により、許可証の移転を受ける者が、その許可者の変更を承認する裏書の手続きを担当官に申し出ることによって、その移転が可能になる、とした³⁷⁾。

以上のように、許可証の移転を保証することによって、土地所有権の移転にともなう二次所有者に対しても、一次所有者とまったく同じ水準の保証が担保されることになるのである。それゆえ、ESA 関連の土地利用上の新規の制約は課されないことが保証され、土地所有権の円滑な移転が担保される仕組みになっている。そして、二次所有者にも、絶滅危惧種などの保全を期待できる。

② 「(絶滅危惧) 候補種保全協定」 Candidate Conservation Agreement

「(絶滅危惧) 候補種保全協定」は、絶滅危惧種や準絶滅危惧種ほど危惧される種ではないが(絶滅危惧) 候補の種に関して、その保全を図る際に、農地の保有者に許可書の契約以上の法的要求をしないことによって、その保全により多くの土地保有者に参加をしてもらいたい、という予防的スキームである。この点以外は、「安全な避難所協定」とまったく同じ趣旨で導入されることになったものである。また、具体的な保証内容についても、すでにみた「安全な避難所協定」とほとんど同じ文言になっているため、詳細は割愛する。

5) ESA をめぐるクリントン政権 8 年の成果

クリントン政権期の環境政策の成果については、*A Healthy*

*Environment for the 21st Century*³⁸⁾にその詳細が述べられている。本稿では、ESA に関係する部分についてのみ触れたい。この資料では、生態系の保全に関する成果として、たとえばハクトウワシのことをつぎのように述べている。

「われわれの先祖が、ハクトウワシを国の象徴として選んだ頃には、50万羽もが北米の空を舞っていた。1960年代には、(旧) 48州でほんの400つがいほどが生き延びていたにすぎない。今日、ハクトウワシが戻ってきた。昨年(1999年)の夏、ホワイトハウスの南庭 South Lawnで行われた記念行事で、クリントン大統領はハクトウワシを絶滅危惧種の一覧からはずす第一段階であることを披露した」。

また、ESAの「生息地保全計画」などの政策については、つぎのように記している。

「クリントン大統領と副大統領ゴアは、国の野生生物保護区を新たに指定したり拡張したりして、(生態系保全の) 努力を強化してきた。そして、連邦所有の土地の野生生物を守るために、多くの資源を投入することを約束してきた。しかしながら、多くの種の生存は私的に所有された土地の健全性に、より多く依存している。それゆえに政権は、アメリカの野生の動物や植物の栄えることを保障しながら、懸命に土地所有者のひとびととの協力関係を創り出し、彼らに土地の有効な利用が可能となる柔軟性と確実性を提供できる革新的な取り組み方を開拓してきた」³⁹⁾。

その結果を具体的な数字でみると、

「1993年以前には、14件の「生息地保全計画」があっただけであった。政権はその時から、246件の「生息地保全計画」を創り出してきている。その結果、2000万エーカーの土地と200種の絶滅危惧種および準絶滅危惧種が保護された」⁴⁰⁾、としている。

本稿では「絶滅危惧種保全法」を事例としてとりあげた。ゴアは、この法律の運用上の自由度を高め、私的な土地所有者などが抱く「土地が公的に収用されるのではないか」という不安をできる限り軽減することによって、非連邦政府の所有地にある危機的生息地の保全を計ろうとした。「生息地保全計画」の実施数が増えたからといって、それが絶滅危惧種の増加に直接結びつくかどうかの判断は、今後の科学的な調査に待つべきであろう。しかしながら、ハクトウワシのように、具体的な成果に結びついた例があることも事実である。

4 おわりに

アル・ゴアには「2つの顔」があるように思われる。ひとつは理想主義的な「環境主義者」としての顔であり、もうひとつはIT産業を中心としたビジネス界に向けた「経済合理主義者」の顔である。ゴアのこの2つの要素は、両立させることが容易ではないことは想像がつく。

本稿でみたように、ESAは1973年に制定された際の条文などから、初期にはその施行にともなう諸費用についてさほど重要視していなかったことがみてとれる。このESAを活用して、生態系の保全に役立てることが、ゴアのひとつの政策目標であった。

しかしながら、クリントン政権の8年間（1993年1月～2001年1月）を通じて、議会の共和党を中心に予算執行の効率性を求める声が大きかった。それは共和党にとどまらず、クリントン大統領自身も含め、多くの民主党員の政治姿勢でもあったし、ゴアの目標のひとつでもあった。それゆえ、ゴアは政府再整備プロジェクトを引き受けることができたのであった。

以上の結果、ゴアは「経済的な効率性を追求しつつ、生態系の保全に努める」という困難な道を選ばざるをえなくなった。

また、詳細は割愛せざるをえないが、ESA が協力をえなければならぬ土地所有者は、その多くが西部地域に住む保守的な人々で、共和党の支持者である。そのようなひとびとの協力をえるためになされた様々な工夫が、3で検討した「生息地保全計画」、「追加的な法的制限を課さない、という規則」や「安全な避難所協定」などであった。その結果、すでにみたように「生息地保全計画」などの件数でみる限りは成果をえた、といえる。ただし、ゴアにとって幸いだったことは、クリントン政権期の8年間が経済的には好況にめぐまれた時期であり、そのような背景にも助けられて、以上のような成果が可能となったことも軽視できない。

絶滅危惧種の保全のためには、その生息地が保全されることが是非とも必要である。しかし、農業をはじめとした生産目的での土地利用や都市周辺での宅地開発などは、そのような生態系の保全とは必ずしも両立しないのが実情である。このような条件を考えると、本稿で検討した各種の「自発的な協力」にもとづく柔軟性に富んだ生息地保全のための手法は、いずれの国・地域における政策を考える場合にも参考になるものと考えられる。

注)

- 1) Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992.
小杉隆 (訳) 『地球の掟』ダイヤモンド社、1992年。ただし『調和ある地球』という訳もあるので、本稿ではこの訳を用いる (ゲイル・シーヒー (著) 櫻井よしこ (訳) 『ヒラリーとビルの物語』飛鳥新社、2000年、p. 251による)。以下、本文中の訳出は筆者による。
- 2) 以下断りのない限り、() 内は筆者の引用などである。

- 3) Bill Clinton, *My Life*, Alfred A. Knoph, 2004, p.414. 以下、本文中の訳出は筆者による。
- 4) Rebecca Stefoff, *Al Gore Vice President*, Millbrook Press, 1999, p. 36.
- 5) 政府再整備プロジェクト：Reinventing Government project。これは、たとえば「政府機関職員全体で、100,000人を削減する」計画などがその主たる内容で、環境政策もその中に含まれていた、という（Bill Clinton, *My Life*, Alfred A. Knoph, 2004, p.513による）。
- 6) Bill Clinton, *My Life*, Alfred A. Knoph, 2004, pp.647-648.
- 7) 「国家の目標達成能力の再検討」：National Performance Review。ゴアがすべてを指揮した政府再整備プロジェクトに関する評価報告書のこと。
- 8) 以上、Charles R. Malone, *The Federal Ecosystem Management Initiative in the United States*, p.4/15（ページの表記4/15は、ダウンロードした資料がA4版で15ページあり、引用がその第4ページからのものであることを示している。以下、同じ）、2004年6月現在 www.state.nv.us/nucwaste/yucca/malone01.htm。
- 9) 以上、Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992, pp.2-3。
- 10) Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992, p.4、およびBetty Burford, *Al Gore United States Vice President*, Enslow Publisher's Inc., 1994, pp.55-64による。1984年には、ゴアは上院議員になった。
- 11) Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992, pp.4-5.
- 12) Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992, p.6. 議会の公聴会などでの活動は、議員としての経歴から推測して、1970年代の後半頃のことであろう。
- 13) 以上、Al Gore, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992, pp.13-16. なお、この本の執筆の経過などについては、その謝辞にやや詳しく述べられていて「わたしはこの本を彼らのために書いた」としている。「彼ら」とは、ゴアのこどもたちのことである。また、この著書は、むすこの看病をしながら、病院（Johns Hopkins）の一室を借りて

書いた、と記録されている（同書、p.371）。また、副題は Ecology and Human Spirit である。

- 14) 法律制定当時の状況を、Koontz らはつぎのように記している。「1973年に ESA が成立した時には、政治家たちは、（ハクトウワシのような象徴的な種の）絶滅の主たる原因は、狩猟のような人間の特定の活動である、と考えがちであった」「しかしながら、科学者や環境保護活動家たちは、…（中略）…（象徴的な種以外の多くの種が絶滅の危機に瀕する原因は）生息地の喪失であったし、あり続けている、と考えている」「アメリカ合衆国における、そのような生息地の変質の原因の主たるものとしては、伐採、農場経営や都市郊外へのスプロール現象がある」（Thomas M. Koontz, Toddi A. Steelman, JoAnn Carmin, Katrina Smith Korfmacher, Cassndre Moseley, and Craig W. Thomas, *Collaborative Environmental Management What Roles for Government?*, Resources for the Future, 2004, p.66）。
- 15) 「生息地保全計画」は、ゴアが副大統領に就任する以前からあった修正条項ではあるが、その積極的な活用については、ゴアの登場を待たねばならなかった。
- 16) 本稿で述べる各種の自発的な協定が考え出されなければならなかった政治的な背景についても少し触れておきたい。1994年の中間選挙で共和党は上下両院で多数を占める結果となった。そのため、ゴアが望む環境関連諸法の修正などの議会通過がきわめて困難になった。とくに中西部の土地所有者の多くは共和党の支持者であり、そのようなひとびとの協力なしには生息地の保全は実現が容易ではない。このような困難を打開するべく考案されてのが、本稿で検討の対象としている各種の自発的な協定なのである。
- 17) 本稿で用いている「絶滅危惧種 endangered species」は、環境省（日本）の分類中の「絶滅危惧ⅠA類 Critically Endangered」および「絶滅危惧ⅠB類 Endangered」に対応し、「準絶滅危惧種 threatened species」は、「絶滅危惧Ⅱ類 Vulnerable」に対応するものであり、さらに、「（絶滅危惧）候補種」は、「準絶滅危惧種 Near Threatened」に対応するものと考えている。2004年11月現在 www.biodic/rdb/rdb_top.html や www.wwf.or.jp など

参照。

- 18) ESA § 4 Determination of endangered species and threatened species (f) (1) (A) Recovery plans. 以下、ESA の条文については、2004年11月現在 <http://endangered.fws.gov/esaall.pdf> による。
- 19) 同前、(b) Basis for Determination.
- 20) Amy Sinden, The Economics of Endangered Species : Why Less Is More in the Economic Analysis of Critical Habitat Designations, *The Harvard Environmental Law Review*, Volume 28 Number 1, 2004, pp. 129-214参照。
- 21) ESA § 5 Land Acquisition. (a) Program (2).
- 22) 同前、(b) Acquisitions.
- 23) Barry C. Field, *Natural Resource Economics*, Irwin/McGraw-Hill, 2001, p. 14. 「それ以前の法律」とは、Public Law 89-669, signed on October 15, 1966のことである (同、p. 14)。
- 24) 捕獲 take の定義 ; ESA § 3 (19) に、“The term “take” means to harass, harm, pursue, hunt, shoot, wound, kill, trap, capture, or collect, or to attempt to engage in any such conduct.” とある。すなわち、絶滅危惧種などを傷つけたり、殺したりする行為をいう。
- 25) Marj Nelson, The Changing Face of HCPs, *Endangered Species Bulletin*, July / August 2000, Volume XXV No. 4, p. 4. 2004年現在 <http://endangered.fws.gov/esb/2000/07-08/toc.html>。
- 26) U.S. Fish and Wildlife Service, Division of Endangered Species, Safe Harbor / Habitat Conservation Plan for The Gulf Coast Prairies Of Texas Questions and Answers, September 1999. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/>。
- 27) Marj Nelson, Habitat Conservation Plan, *Endangered Species Bulletin*, November / December 1999, Volume XXIV No. 6, p. 12. 2004年現在 <http://endangered.fws.gov/esb/99/11-12/toc.html>。
- 28) 63 Fed. Reg. 8859 (1998).
- 29) Marj Nelson, Habitat Conservation Planning, *Endangered Species Bulletin*, November / December 1999, Volume XXIV No. 6, p. 12. 2004年9月現在

<http://endangered.fws.gov/esb/99/11-12/toc.html>。

- 30) 63 Fed. Reg. 8860 (1998) など参照。この「追加的な法的制限は課さない、という規則」の原案が1994年12月にパブリックコメントに付され、1996年12月に最終版 (61 Fed. Reg. 63854) が成立した。しかしながら、この修正をめぐっての係争が生じたため、その争点を解決するため、再度のパブリックコメントによって修正の採否を問う必要があった。以上のような経過を経て、最終確定版の修正が1998年に成立した。
- 31) 土地所有者の不安に関して、少し補足をしておきたい。Koontz によると、ESA の修正にともない、「捕獲」による 'harm' の定義は、実際に野生生物を殺したり、傷つけたりする行動を意味するが、そのような行動に生息地の改変や減損を含んでもよいと、拡張された。その場合には、子どもを産んだり、食べさせたり、あるいは保護したりするために不可欠の生息地の原形が大きく損なわれることによって、結果的に野生生物を殺したり傷つけたりすることになるから」というのである。この修正の結果、「環境保護活動家たちは、私的な土地所有者が、伐採、農場経営あるいは宅地開発の目的で整地を行うなどの、生息地の変更を行うことに対して、うまく裁判に訴えることができるようになった。… (中略) …最高裁判所は、1995年の重要な裁定において、この規則を支持した」。このような事情も、「追加的な法的制限は課さない、という規則」の必要性を高めたであろう (以上、Thomas M. Koontz, Toddi A. Steelman, JoAnn Carmin, Katrina Smith Korfmacher, Cassndre Moseley, and Craig W. Thomas, *Collaborative Environmental Management What Roles for Government?*, Resources for the Future, 2004, p. 67. ただし、ここでいう「修正」の時期については、それが1995年以前である、ということ以外は不明である)。
- 32) Marj Nelson, Habitat Conservation Planning, *Endangered Species Bulletin*, November/December 1999, Volume XXIV No. 6, p. 12. 2004年 9 月現在 <http://endangered.fws.gov/esb/99/11-12/toc.html>。
- 33) 63 Fed. Reg. 8860 (1998).
- 34) 64 Fed. Reg. 32707 (1999).
- 35) U.S. Fish and Wildlife Service, Division of Endangered Species, Safe Harbor/

- Habitat Conservation Plan for The Gulf Coast Prairies Of Texas Questions and Answers, September 1999. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/>。
- 36) 50 C.F.R. § 17.22 (2003) Permits for Scientific Purposes, Enhancement of Propagation or Survival, or for Incidental Taking. (c)(5)(ii).
- 37) 以上、64 Fed.Reg. 32705-32716 (1999)、および50 C.F.R. § 13.24 (2003) Right of Succession by Certain Persons による。
- 38) Frampton, George T. Jr. (Acting Chairman), *A Healthy Environment for the 21st Century, A Report of the Council on Environmental Quality*, Council on Environmental Quality, April 2000.
- 39) Frampton, George T. Jr. (Acting Chairman), *A Healthy Environment for the 21st Century, A Report of the Council on Environmental Quality*, Council on Environmental Quality, April 2000, p. 17.
- 40) Frampton, George T. Jr. (Acting Chairman), *A Healthy Environment for the 21st Century, A Report of the Council on Environmental Quality*, Council on Environmental Quality, April 2000, p. 17.

参考文献；

- ゲイル・シーヒー (著) 櫻井よしこ (訳) 『ヒラリーとビルの物語』飛鳥新社、2000年。
- Burford, Betty, *Al Gore United States Vice President*, Enslow Publisher's Inc., 1994.
- Clinton, Bill, *My Life*, Alfred A. Knoph, 2004.
- Cohen, Morris L. and Kent C. Olson, *Legal Research Eighth Edition*, West, a Thomson business, 2000.
- Field, Barry C., *Natural Resource Economics*, Irwin/McGraw-Hill, 2001.
- Frampton, George T. Jr. (Acting Chairman), *A Healthy Environment for the 21st Century, A Report of the Council on Environmental Quality*, Council on Environmental Quality, April 2000.
- Gore, Al, *Earth in the Balance*, Plume (Penguin Books USA Inc.), 1992.
- Hahn, Robert W., Sheila M. Olmstead, and Robert N. Stavins, *Environmental*

- Regulation in the 1990s : a Retrospective Analysis, *Harvard Environmental Law Review*, Volume 27 Number 2, 2003, pp.377-415.
- Knight, Richard L. and Sarah F. Bates, *A New Century for Natural Resources Management*, Island Press, 1995.
- Koontz, Thomas M., Toddi A. Steelman, JoAnn Carmin, Katrina Smith Korfmacher, Cassndre Moseley, and Craig W. Thomas, *Collaborative Environmental Management What Roles for Government?*, Resources for the Future, 2004.
- Malone, Charles R., The Federal Ecosystem Management Initiative in the United States, 2004年 6 月現在 www.state.nv.us/nucwaste/yucca/malone01.htm. (この論文の公表年次は不明であるが、1997年に出版予定の Lemons, J., R. Goodland, and L. Westra (eds.), *Environmental Sustainability : Case Studies on the Prospects of Science and Ethics*, Lluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands に掲載予定、とある。)
- Parkhurst, Gregory M. and Jason F. Shogren, Evaluating Incentive Mechanisms for Conserving Habitat, *Natural Resources Journal*, Vol. 43 No. 4, Fall 2003, pp. 1093-1149.
- Sinden, Amy, The Economics of Endangered Species : Why Less Is More in the Economic Analysis of Critical Habitat Designations, *The Harvard Environmental Law Review*, Volume 28 Number 1, 2004, pp. 129-214.
- Steffoff, Rebecca, *Al Gore Vice President*, Millbrook Press, 1999.
- Turque, Bill, *Inventing Al Gore*, Houghton Mifflin Company, 2000.

資 料 ;

- Department of Interior, Fish and Wildlife Service and Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service, Habitat Conservation Plan Assurances ("No Surprises") Rule, *Federal Register*, Volume 63, Number 35, February 23, 1998 (63 Fed. Reg. 8859-8873 (1998)). 2004年 9 月現在 <http://endangered.fws.gov/r/f980223.html> (ただし、citation '03/23/1998' でのみ検索可能)。
- Department of Interior, Fish and Wildlife Service and Department of Commerce,

National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service, Safe Harbor Agreements and Candidate Conservation Agreements With Assurances ; Announcement of Final Safe Harbor Policy ; Announcement of Final Policy for Candidate Conservation Agreements With Assurances ; Final Rule and Notices, *Federal Register*, Volume 64, Number 116, June 17, 1999 (64 Fed. Reg. 32705-32716 (1999)).

2004年9月現在 <http://frwebgate1.access.gpo.gov/> (citation fr17jn99-25)。

Department of Interior, Fish and Wildlife Service, Section 17.22 Permits for Scientific Purposes, Enhancement of Propagation or Survival, or for Incidental Taking, *Code of Federal Regulations*, Title 50, Volume 2, October 1, 2003 (50 C.F.R. § 17.22 (2003)). 2004年11月現在 www.access.gpo.gov/ (citation 50 CFR17.22)

Department of Interior, Fish and Wildlife Service, Section 13.24 Right of Succession by Certain Persons, *Code of Federal Regulations*, Title 50, Volume 1, October 1, 2003 (50 C.F.R. § 13.24 (2003)). 2004年11月現在 www.access.gpo.gov/ (citation 50CFR13.24)

Nelson, Marj, Habitat Conservation Planning, *Endangered Species Bulletin*, November/ December 1999, Volume XXIV No.6, pp.12-13. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/esb/99/11-12/toc.html>。

Nelson, Marj, The Changing Face of HCPs, *Endangered Species Bulletin*, July / August 2000, Volume XXV No.4, pp.4-7. 2004年現在 <http://endangered.fws.gov/esb/2000/07-08/toc.html>。

U. S. Fish and Wildlife Service, *Habitat Conservation Plans The Quiet Revolution*, 1998. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/hcp/quiet/quietrev.htm>。

U. S. Fish and Wildlife Service, Division of Endangered Species, Safe Harbor / Habitat Conservation Plan for The Gulf Coast Prairies Of Texas Questions and Answers, September 1999. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/>。

U. S. Fish and Wildlife Service, Candidate Conservation Agreements With Assurances For Non - Federal Property Owners, 2002. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/>。

fws.gov/permits/index.html。

U. S. Fish and Wildlife Service, Safe Harbor Agreements for Private Landowners, 2002. 2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/permits/index.html>。

U. S. Fish and Wildlife Service, “No Surprises” Questions and Answers, (発行年、不詳)。2004年9月現在 <http://endangered.fws.gov/hcp/NORSURPR.HTM>。

West Publishing Company, *Federal Environmental Laws 1996*, 1996.

West Publishing Company, *Federal Environmental Laws 2000*, 2000.

用語一覧；

Endangered Species Act 「絶滅危惧種保全法」

threatened species 「準絶滅危惧種」

Habitat Conservation Plan 「生息地保全計画」

incidental take permit 「偶発的捕獲許可証」

“No Surprises” rule 「追加的な法的制限は課さない、という規則」

Safe Harbor Agreement 「安全な避難所協定」

Candidate Conservation Agreement 「(絶滅危惧) 候補種保全協定」